



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

**Bundesamt für Landwirtschaft BLW**  
Fachbereich Recht und Verfahren

Bern, 29. April 2025

---

# Rechtliche Beurteilung der RAUS-Bestimmungen

## Die Rechtskonformität von Auslaufflächen im Stallinnern

---

Aktenzeichen: BLW-081.0-2/9/13



BLW-D-D5FE3401/487

## Kurzversion

Mit den beiden Tierwohlprogrammen "Besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme" (BTS) und "Regelmässiger Auslauf im Freien" (RAUS) fördert der Bund eine Tierhaltung, welche über die Mindesthaltungsvorschriften der Tierschutzgesetzgebung hinausgeht. Beide Programme werden mit Direktzahlungen unterstützt. Die BTS-Beiträge dienen der Förderung des Tierwohls im Bereich der Stallhaltung. Die RAUS-Beiträge bezwecken die Förderung des Wohlbefindens der Nutztiere durch regelmässigen Aufenthalt auf Weiden bzw. Auslauflächen. Das Tierwohl soll mittels zusätzlichem Bewegungsraum, Möglichkeit zu sozialen Interaktionen und Kontakt zum Aussenbereich mit entsprechender Luftqualität und visuellen Reizen gesteigert werden. Für den Erhalt von RAUS-Beiträgen muss deswegen den Tieren Auslauf auf einer Weide oder im Winter alternativ auf einer Auslaufläche, die sich im Freien und unter freiem Himmel befindet, gewährt werden. Auslauflächen im Stallinnern erfüllen die Voraussetzungen des RAUS-Programmes somit nicht. Das Merkblatt «RAUS – Auslauflächen zwischen oder innerhalb von Gebäuden» des BLW erläutert diese in der Direktzahlungsverordnung enthaltene Rechtsgrundlage.

Der nachfolgende Bericht enthält die ausführlichen rechtlichen Darlegungen des BLW zur Frage, ob Auslauflächen im Stallinnern RAUS-konform sein können.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Problematik</b> .....	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Geltende RAUS-Bestimmungen (Art. 75 i.V.m. Anh. 6 Bst. B DZV)</b> .....	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Rechtliche Einordnung der geltenden RAUS-Bestimmungen</b> .....	<b>5</b>
4.1	Grammatikalische Auslegung .....	5
4.2	Teleologische Auslegung (Sinn und Zweck) .....	5
4.3	Systematische Auslegung .....	6
4.4	Historische Auslegung.....	7
	a) 1993 - 1998 .....	7
	b) 1999 - 2007 .....	7
	c) 2008 - 2013 .....	8
	d) 2014 - 2017 .....	8
	e) 2018 - heute .....	9
	f) Fazit historische Auslegung .....	9
4.5	Fazit rechtliche Einordnung von Indoor-Laufhöfen .....	10
<b>5</b>	<b>Exkurs: Betriebsbesichtigungen in Luzern</b> .....	<b>11</b>
<b>6</b>	<b>Möglicher Bestandesschutz?</b> .....	<b>11</b>
6.1	Änderung der rechtlichen Grundlage .....	11
6.2	Vertrauensschutz versus Praxisänderung durch die Kantone .....	12
	a) Praxisänderung .....	12
	b) Vertrauensschutz .....	12
<b>7</b>	<b>Fazit</b> .....	<b>13</b>

## 1 Ausgangslage

Mit dem Tierwohlbeitrag für den regelmässigen Auslauf ins Freie (RAUS) wird der Zugang zu einem Bereich unter freiem Himmel finanziell gefördert. Dieser Beitrag existiert seit 1997. Eine Skizze zu den RAUS-Anforderungen bei Ausläufen zwischen Gebäuden war grundsätzlich seit 1999 in den Weisungen des BLW vorhanden (vgl. nachfolgende Ziff. 4.4).

Das BLW hat festgestellt, dass die RAUS-Bestimmung nicht in allen Kantonen gleich verstanden und vollzogen wird. Deshalb hat es ab dem Jahr 2022 in den Weisungen zur Direktzahlungsverordnung erneut betont, dass sog. «Indoor-Laufhöfe», also Laufhöfe, welche sich durch Aussparung von Dachflächen auszeichnen, die RAUS-Anforderungen nicht erfüllen. Der Auslauf muss sich sowohl unter freiem Himmel als auch im Freien befinden. Zudem hat es im Jahr 2023 ein Merkblatt<sup>1</sup> «[RAUS – Auslaufflächen zwischen oder innerhalb von Gebäuden](#)»<sup>2</sup> erstellt, worin mit Skizzen erläutert wird, dass mindestens eine Seite der Auslauffläche gegen aussen hin geöffnet sein muss.

In einem Kreisschreiben im Jahr 2024 an die Kantone hat das BLW klargestellt, dass Indoor-Laufhöfe nie RAUS-konform waren. Die Kantone wurden angewiesen, bei einem Betrieb, welcher bisher RAUS-Beiträge erhielt und nun eine Nichtkonformität eines Auslaufs innerhalb oder zwischen Gebäuden im Sinne des Merkblatts festgestellt werde, die Direktzahlungen in diesem Beitragsjahr nicht zu kürzen. Der Betrieb solle bis Ende desselben Jahres eine Frist erhalten, um seinen Auslauf RAUS-konform anzupassen. Die Kantone wurden auch darüber informiert, dass ab 2027 keine Übergangsfristen mehr gewährt werden können. Für neu angemeldete Betriebe gelte diese Übergangsfrist nicht.

Eine Umfrage des BLW im Herbst 2024 bei den kantonalen Landwirtschaftsämtern ergab, dass zu diesem Zeitpunkt rund 18 Landwirtschaftsbetriebe mit Rindvieh- oder Schweinehaltung – 9 davon im Kanton Luzern – von dieser Übergangsfrist betroffen waren. Gemäss Aussage des Luzerner Bäuerinnen und Bauernverbands sollen es jedoch im Kanton Luzern und in anderen Kantonen deutlich mehr betroffene Betriebe sein. In Bezug auf die Anzahl der betroffenen Betriebe ist darauf hinzuweisen, dass einige Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen bereits bauliche Anpassungen getätigt haben sollen, so dass sie nun RAUS-konform sind<sup>3</sup>.

## 2 Problematik

Aufgrund von Rückmeldungen des Kantons Luzern ist die RAUS-Konformität von Auslaufflächen im Stallinnern zu klären. Vorweg stellt sich die Frage, ob Auslaufflächen innerhalb des Stallgebäudes RAUS-konform sind. Bei einer nicht RAUS-Konformität stellt sich anschliessend die Frage, ob eine Möglichkeit besteht, dass Betrieben, die bisher für solche Auslaufflächen RAUS-Beiträge erhielten, weiterhin im Sinne eines Bestandesschutzes Beiträge erhalten.

## 3 Geltende RAUS-Bestimmungen (Art. 75 i.V.m. Anh. 6 Bst. B DZV)

Art. 75 Abs. 1 Direktzahlungsverordnung (DZV, SR 910.13) definiert, dass als regelmässiger Auslauf ins Freie der Zugang nach den spezifischen Regeln nach Anhang 6 Buchstabe B zu einem Bereich unter freiem Himmel gilt.

---

<sup>1</sup> Bei dem Merkblatt handelt es sich um eine Verwaltungsverordnung, welche für die Vollzugsbehörden zwecks einheitlicher und rechtsgleicher Auslegung und Anwendung der Gesetze und Verordnungen verbindlich ist (vgl. Urteil B-3184/2023 des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. Juli 2024 E. 6.3.2).

<sup>2</sup> [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) > Finanzielle Unterstützung > Direktzahlungen > Produktionssystembeiträge > Weiterführende Informationen: Dokumente.

<sup>3</sup> Auf dem Spiel stehen neben den Direktzahlungen auch die Labelanforderungen, welche die RAUS-Konformität verlangen.

Anhang 6 Bst. B DZV enthält die spezifischen Anforderungen für RAUS-Beiträge. So ist den Tieren der Rindergattung und Wasserbüffel nach Anhang 6 Bst. B Ziff. 2.1 DZV wie folgt Auslauf zu gewähren:

- vom 1. Mai bis zum 31. Oktober: an mindestens 26 Tagen pro Monat auf einer Weide (Bst. a);
- vom 1. November bis zum 30. April: an mindestens 13 Tagen pro Monat auf einer Auslauffläche oder einer Weide (Bst. b).

Im Rahmen der allgemeinen Anforderungen an den Auslauf wird definiert, was als Weide und was als Auslauffläche gilt:

- Als Weide gilt eine mit Gräsern und Kräutern bewachsene, den Tieren zur Verfügung stehende Grünfläche (Ziff. 1.1).
- Als Auslauffläche gilt eine den Tieren für den regelmässigen Auslauf zur Verfügung stehende Fläche, die befestigt oder mit geeignetem Material ausreichend bedeckt ist (Ziff. 1.3). Welcher Bereich der senkrecht unter einem Vordach liegenden Auslauffläche als ungedeckt gilt, wird vom Kanton festgelegt; dabei berücksichtigt er insbesondere die Höhe, auf der sich die Dachtraufe befindet (Ziff. 1.4). Der ungedeckte Bereich einer Auslauffläche darf vom 1. März bis zum 31. Oktober beschattet werden (Ziff. 1.5).

Für die Tiere der Rindergattung und Wasserbüffel wird in Anhang 6 Bst. B Ziff. 2.7 DZV die minimal zur Verfügung stehende Auslauffläche pro Tier je nach Haltungssystem (dauernd zugängliche Auslauffläche, nicht dauernd zugängliche Auslauffläche zu einem Laufstall oder nicht dauernd zugängliche Auslauffläche zu einem Anbindestall) geregelt:

- Bei der dauernd zugänglichen Auslauffläche besteht eine minimale Gesamtfläche von Liege-, Fress- und Laufbereich (inkl. den Tieren dauernd zugängliche, befestigte Auslauffläche); von dieser muss eine minimale Fläche pro Tier ungedeckt sein (Bst. a).
- Bei der nicht dauernd zugänglichen Auslauffläche zu einem Laufstall oder zu einem Anbindestall muss mindestens 50 Prozent der Auslauffläche ungedeckt sein (Bst. b und c).

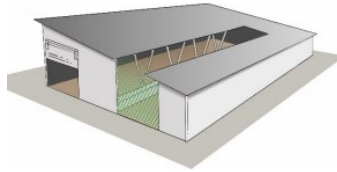
Für die Schweinhaltung wird in Anhang 6 Bst. B Ziff. 3.1 DZV festgehalten, dass den Tieren mit Ausnahme der säugenden Zuchtsauen jeden Tag ein mehrstündiger Zugang zu einer Auslauffläche oder einer Weide gewährt werden muss. In Anhang 6 Bst. B Ziff. 3.3 DZV wird die minimale Auslauffläche pro Tier definiert, wobei mindestens 50 Prozent der minimalen befestigten Auslauffläche ungedeckt sein muss.

Die Weisungen zu Art. 75 Abs. 1 DZV weisen explizit darauf hin, dass sog. Indoor-Laufställe, welche sich durch Aussparung von Dachflächen auszeichnen, die RAUS-Anforderungen nicht erfüllen. Der Auslauf muss sich sowohl unter freiem Himmel als auch im Freien befinden.

Das Merkblatt «RAUS – Auslaufflächen zwischen oder innerhalb von Gebäuden» erläutert, wann gestützt auf die bestehende Rechtsgrundlage ein Bereich innerhalb oder zwischen Gebäudewänden noch als RAUS-Auslauffläche akzeptiert werden kann und keinen unzulässigen Indoor-Laufhof darstellt. Demnach ist eine Auslauffläche, welche sich zwischen oder innerhalb von Gebäuden befindet, insb. dann RAUS-konform, wenn:

- mindestens eine Seite gegen aussen hin vollständig offen ist, wobei mit Ausnahme von Dachträgerbalken keine baulichen Verbindungen erlaubt sind und
- die Abtrennungen innerhalb der Auslauffläche und an der nach aussen offenen Seite die Sicht der Tiere in die benachbarten Auslaufflächen bzw. in die Umgebung grundsätzlich nicht verunmöglichen.

Weiter hält das Merkblatt fest, dass die unter dem Dach liegenden Flächen immer als gedeckt gelten und dass bei starkem Wind ein Windschutznetz und vom 1. März bis zum 31. Oktober ein Schattennetz für den ungedeckten Bereich erlaubt ist.



Mindestens eine Seite des Laufhofs muss gegen aussen hin **geöffnet** sein. Abtrennungen der Auslauffläche sind zulässig.

Abb. 1 Merkblatt «RAUS – Auslaufflächen zwischen oder innerhalb von Gebäuden» des BLW

## 4 Rechtliche Einordnung der geltenden RAUS-Bestimmungen

Es stellt sich vorliegend die Frage, ob auch eine Auslauffläche, welche sich im Stall befindet, die RAUS-Voraussetzungen von Art. 75 in Verbindung mit Anhang 6 Bst. B DZV erfüllt und somit RAUS-konform ist.

Grundsätzlich geht das Bundesgericht bei der Auslegung einer Bestimmung von einem «pragmatischen Methodenpluralismus» aus und betrachtet die Auslegung nach dem Wortlaut, die Auslegung nach dem Sinn und Zweck und die historische Auslegung einer Bestimmung als gleichwertig<sup>4</sup>. Dennoch wird häufig in der Praxis bei der Wortlautauslegung begonnen. Führt diese zu keinem eindeutigen Ergebnis, wird auf die anderen Methoden zurückgegriffen.

### 4.1 Grammatikalische Auslegung

Entsprechend dem Wortlaut der Bestimmung liegt ein Auslauf ins Freie vor, wenn den Tieren ein Zugang zu einem Bereich «unter freiem Himmel» gewährt wird. Ausgehend vom Wortlaut gilt somit einzig das Kriterium «unter freiem Himmel». Bei einer sehr restriktiven Auslegung könnte davon ausgegangen werden, dass somit lediglich der Weg gegen oben offen bzw. unverbaut sein müsste. Wird hingegen auch der umgangssprachliche Gebrauch berücksichtigt, ist der Begriff «unter freiem Himmel» auch als Synonym für «draussen», «ausserhalb» oder «im Aussenbereich» zu verstehen. Indem der Art. 75 DZV von «Auslauf» spricht und in Anhang 6 Bst. B Ziff. 1.4 DZV die Rede von «der senkrecht unter einem Vordach liegenden Auslauffläche» ist, kann aus Sicht des Rechtsdienstes des BLW aufgrund des Wortlauts nicht eindeutig davon ausgegangen werden, dass eine Auslauffläche tatsächlich nur gegen oben offen sein muss. Zumal das Wort «Vordach» gemäss Duden ein «(besonders über Eingängen angebrachtes) vorspringendes Dach» meint, also ein über die äussere Fassade im Aussenbereich eines Gebäudes hervorstehendes Dach. Zudem impliziert das Wort «Auslauffläche» eine für den Auslauf bestimmte Fläche, weist also auf den Sinn und Zweck der Fläche hin.

Diesbezüglich ist auch hervorzuheben, dass die Bestimmung zum Mindestmass der ungedeckten Auslauffläche ebenfalls darauf hinweist, dass sich eine Auslauffläche nicht einzig anhand des ungedeckten Bereichs definiert. Denn gemäss Wortlaut von Anhang 6 Bst. B Ziff 2.7 und 3.3 DZV muss nicht die gesamte Auslauffläche ungedeckt sein.

### 4.2 Teleologische Auslegung (Sinn und Zweck)

Zusätzlich zur Tierschutzgesetzgebung, welche Mindestanforderungen für die Tierhaltung vorgibt, fördert der Bund mit Direktzahlungen über die beiden Tierwohlprogramme "Besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme" (BTS) und "Regelmässiger Auslauf im Freien" (RAUS) eine Tierhaltung, welche die Ansprüche der Nutztiere noch stärker berücksichtigt und gegenüber der Tierschutzgesetzgebung zusätzliche Anforderungen erfüllt.

Die BTS-Beiträge dienen der Förderung des Tierwohls bei der Tierhaltung im Inneren eines Gebäudes. So werden Ställe, welche den Bedürfnissen der Tiere besonders Rechnung tragen, wie zum Beispiel

<sup>4</sup> Siehe etwa BGE 142 III 102 (106); 144 I 242 (251); 144 III 29 (35); 144 IV 64 (66).

Laufställe bei Tieren der Rindergattung, mit BTS-Beiträgen gefördert. Die RAUS-Beiträge bzw. die ehemalige Kontrollierte Freilandhaltung bezwecken die Förderung des Wohlbefindens der Nutztiere durch regelmässigen Aufenthalt auf Weiden bzw. Auslauflächen<sup>5</sup>. Der dadurch entstehende Mehraufwand für den Bewirtschafter oder die Bewirtschafterin wird mit RAUS-Beiträgen abgegolten.

Das Tierwohl soll beim RAUS-Programm mittels zusätzlichem Bewegungsraum, Möglichkeit zu sozialen Interaktionen und Kontakt zum Aussenbereich mit entsprechender Luftqualität und visuellen Reizen gesteigert werden. Dies wird auch durch die Haltung des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) unterstützt; Gemäss Fachinformation Tierschutz 6.9 betreffend Auslauf für angebunden gehaltene Rinder des BLV<sup>6</sup> bringt regelmässiger Auslauf die folgenden Vorteile mit sich: Bewegung, Licht und Luft regen den Stoffwechsel an und fördern damit Gesundheit, Kondition und Fruchtbarkeit der Tiere. Auslauf im Laufhof oder auf der Weide ermöglicht es den Tieren, wichtige soziale Verhaltensweisen auszuleben und so die Rangordnung aufrecht zu erhalten. Weiter können sie sich selber pflegen und der regelmässige Auslauf auf einer Weide hat zudem eine positive Wirkung auf die Gesundheit der Sprunggelenke.

Ein zusätzlicher Bewegungsraum entsteht jedoch nicht allein dadurch, dass beispielsweise die Laufgänge im Stallinnenbereich, welche die räumliche Verbindung zwischen den Liege- und Fressbereichen darstellen, mit Dachausparungen nach oben geöffnet werden. Gleiches gilt für die Liege- und Fressbereiche im Stallinnern; sowohl bei den Laufgängen als auch bei den Liege- und Fressbereichen handelt es sich zudem bereits aufgrund der Wortdefinition der «Auslaufläche» nicht um eine für den Auslauf bestimmte Fläche. Für das Tierwohl von grosser Wichtigkeit ist auch die Luftqualität, die in einem Laufhof, welcher an den Rindviehstall angegliedert ist und sich grundsätzlich ausserhalb des Gebäudes befindet, wesentlich besser ist als im Stallinnern. Auch wenn eine Öffnung des Stallinnern die Luftqualität sicherlich zu verbessern vermag im Stallgebäude, ist es dennoch fraglich, ob eine solche Öffnung des Stalles aufgrund des Regens bzw. des möglichen Windeinflusses wirklich ein über die Tierschutzgesetzgebung hinausgehendes Tierwohl bewirkt.

### 4.3 Systematische Auslegung

Betrachtet man die Systematik der Tierwohlbeiträge in der DZV liegt eine klare Trennung der beiden Tierwohlbeiträge BTS (Art. 74 DZV) und RAUS (Art. 75 DZV) vor. Beim BTS-Beitrag geht es um das Stallhaltungssystem. Es werden ganz oder teilweise gedeckte Mehrbereich-Haltungssysteme gefördert, in denen die Tiere ohne Fixierung in Gruppen gehalten werden und in denen den Tieren ihrem natürlichen Verhalten angepasste Ruhe-, Bewegungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen (Art. 74 Abs. 1 DZV). Es geht somit thematisch um stallbauliche Massnahmen zur Tierwohlförderung.

Beim RAUS-Beitrag geht es hingegen entsprechend dem Wortlaut um einen Bereich im Freien, konkret um eine Weide oder eine Auslaufläche. Diese systematische Aufteilung der Tierwohlbeiträge in einen BTS- und RAUS-Beitrag verdeutlicht, dass es beim RAUS-Beitrag in Abgrenzung zum BTS-Beitrag um einen Bereich ausserhalb eines Gebäudes geht. So wird denn auch ein Laufstall über BTS gefördert, wobei auch hier den Tieren ihrem natürlichen Verhalten angepasste Bewegungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen müssen und der Stall nach oben hin teilweise ungedeckt sein darf.

Dass auch mit der Auslaufläche wie bei der Weide eine Fläche ausserhalb eines Gebäudes gemeint ist, zeigt sich auch an der gemeinsamen Abhandlung. So wird beispielsweise in Anhang 6 Bst. B Ziff. 2.1 DZV für Tiere der Rindergattung die Mindestanzahl an Tage pro Monat, an welchen den Tieren

<sup>5</sup> Vgl. Stellungnahme des Bundesrats vom 7. November 2018 zur Motion Nr. 18.3927 von Siebenthal «Keine Benachteiligung von Dreistufenbetrieben bei Tierwohlprogrammen» sowie Antwort des Bundesrats vom 12. November 1997 auf die einfache Anfrage 97.1115 Baumann Ruedi vom 22. September 1997.

<sup>6</sup> [www.blv.admin.ch](http://www.blv.admin.ch) > Tiere > Tierschutz > Nutztierhaltung > Rinder > Fachinformationen zu Rindern.

Auslauf auf einer Weide oder einer Auslaufläche gewährt werden muss, gemeinsam geregelt. Gleiches gilt in Bezug auf die Schweinehaltung. Nach Anhang 6 Bst. B Ziff. 3.1 DZV muss den Tieren der Schweinegattung grundsätzlich an jedem Tag ein mehrstündiger Zugang zu einer Auslaufläche oder einer Weide gewährt werden. Weide und Auslaufläche werden dabei alternativ verwendet. Auch dies verdeutlicht, dass mit der Auslaufläche analog der Weide eine grundsätzlich vom Stallgebäude getrennte Fläche gemeint ist.

#### **4.4 Historische Auslegung**

##### **a) 1993 - 1998**

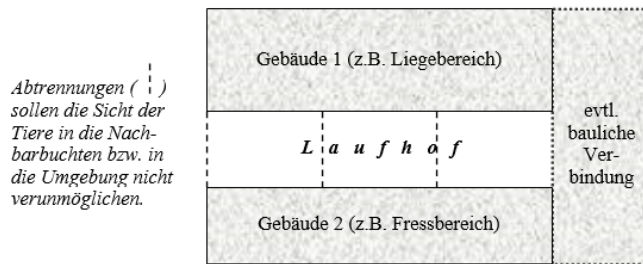
Seit 1993 fördert der Bund die kontrollierte Freilandhaltung. Die Öko-Beitragsverordnung vom 24. Januar 1996 (SR 910.132, AS 1996 1007) und die Verordnung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements EVD vom 28. Februar 1997 über Kontrollierte Freilandhaltung (KF-Verordnung, SR 910.132.5, AS 1997 1110) lösten per 1. Januar 1997 die bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Weisungen des BLW ab. Nach Art. 28 der alten Öko-Beitragsverordnung umfasste die kontrollierte Freilandhaltung von Nutztieren die finanzielle Unterstützung für Tiere, die sich regelmässig im Freien bewegen können. Die alte KF-Verordnung konkretisierte den Beitrag für die kontrollierte Freilandhaltung. Demnach galt als Auslauf der Aufenthalt auf einer Weide, in einem Laufhof oder in einem Aussenklimabereich. Zudem galt als Laufhof nur ein Bereich, der zu mindestens 50 Prozent ungedeckt war (Art. 2 Abs. 1 und 2 KF-Verordnung). Anhang 2 enthielt die minimale Laufhoffläche, wobei in Bezug auf den Laufhof zu einem Laufstall die minimale Gesamtfläche den Liege-, Fress- und Laufbereich inkl. permanent zugänglichem Laufhof umfasste. Ein Laufhof mit integriertem Fressplatz sowie nicht permanent zugängliche Laufhöfe mussten mindestens 5m<sup>2</sup> pro Tier aufweisen.

##### **b) 1999 - 2007**

Seit dem 1. Januar 1999 wurden die RAUS-Beiträge über die DZV und die Verordnung des EVD vom 7. Dezember 1998 über den regelmässigen Auslauf von Nutztieren im Freien (RAUS-Verordnung, SR 910.132.5, AS 1999 273) geregelt. Nach dem damals geltenden Art. 59 Abs. 1 DZV gewährte der Bund Beiträge an Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen, die Nutztiere in besonders tierfreundlichen Ställen halten oder regelmässig ins Freie lassen. Die Beiträge für den regelmässigen Auslauf von Nutztieren im Freien wurden nach der alten RAUS-Verordnung ausgerichtet für den Aufenthalt der Tiere auf einer Weide, in einem Laufhof oder in einem Aussenklimabereich, wobei sich der Laufhof grösstenteils im Freien befinden musste (Art. 1, 2 Abs. 1 und 4 Abs. 1 RAUS-Verordnung). Anhang 2 der altrechtlichen RAUS-Verordnung definierte die minimale Laufhoffläche pro Tier, wobei in Bezug auf einen dauernd zugänglichen Laufhof wiederum die minimale Gesamtfläche des Liege-, Fress- und Laufbereichs inkl. permanent zugänglichem Laufhof und die davon minimal ungedeckte Fläche vorgegeben wurde. Die Regelung für den Laufhof mit integriertem Fressbereich war nicht mehr enthalten.

Dass sich der Laufhof grösstenteils im Freien befinden musste, war gemäss den damaligen Weisungen des BLW zu Art. 4 RAUS-Verordnung eine notwendige Konkretisierung, weil die bisherigen Beiträge für die kontrollierte Freilandhaltung mangels Vorschrift über die Lage des Laufhofs auch für die Tierhaltung in Ställen mit Dachausparungen ausbezahlt werden mussten. Da sich die Frage, ob diese Anforderung erfüllt war, insbesondere bei einem Laufhof zwischen verschiedenen Gebäuden stellte, wurde diese Konstellation mittels Skizze geklärt. Entsprechend der Skizze durfte ein Laufhof, welcher sich zwischen zwei verschiedenen Gebäuden befand, mindestens auf einer Stirnseite keine bauliche Verbindung aufweisen, wobei Dachträger erlaubt waren. In Bezug auf den Anhang 2 hielten die Weisungen des BLW fest, dass der Kanton festlegt, welcher der senkrecht unter einem Vordach liegenden Fläche als ungedeckte Fläche (Mindestmasse gemäss Anhang 2) gilt. Dabei sollte er insbesondere die Höhe, auf welcher sich die Dachtraufe befindet, berücksichtigen.

Die bis Ende 1998 geltende KF-Verordnung enthielt noch keine Vorschrift über die Lage des Laufhofes. Deshalb mussten Beiträge für die kontrollierte Freilandhaltung auch für die Tierhaltung in Ställen ausbezahlt werden, deren Dach teilweise offen gelassen oder sogar entfernt wurde. Dies widerspricht dem RAUS-Prinzip. Deshalb ist seit 1. Januar 1999 vorgeschrieben, dass sich der Laufhof grösstenteils im Freien befinden muss (Übergangsbestimmung; siehe Art. 9 Abs. 1). Die Frage, ob diese Anforderung erfüllt ist, stellt sich insbesondere bei der unten skizzierten Gebäudeanordnung.



Der Laufhof befindet sich dann grösstenteils im Freien, wenn es sich bei Gebäude 1 und Gebäude 2 um separate Gebäude handelt, die höchstens auf einer Stirnseite miteinander verbunden sind, d.h. auf mindestens einer Stirnseite gibt es keine bauliche Verbindung. An dieser Stirnseite darf bei starkem Wind vorübergehend ein Windschutznetz angebracht werden. Die Dächer von Gebäude 1 und Gebäude 2 dürfen durch Träger verbunden sein.

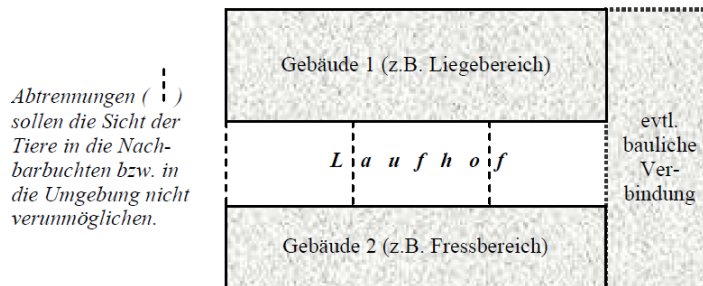
Abb. 2 Weisungen zur RAUS-Verordnung 1999 - 2007

Ab dem Jahr 2004 musste sich der Laufhof im Freien befinden, das «grösstenteils» wurde gestrichen (Art. 4 RAUS-Verordnung).

### c) 2008 - 2013

Die RAUS-Verordnung wurde im Jahr 2008 durch die Verordnung des EDV über Ethoprogramme (Ethoprogrammverordnung, SR 910.132.4, AS 2008 3785) ersetzt, welche bis zum 31. Dezember 2013 galt. Inhaltlich hat sich nichts geändert. Als Auslauf galt weiterhin der Aufenthalt auf einer Weide, in einem Laufhof oder in einem Aussenklimabereich (Art. 4 Abs. 1 Ethoprogrammverordnung). Der Laufhof musste sich weiterhin im Freien befinden (Anhang 5 Ziff. 1.1 Ethoprogrammverordnung). Die Weisungen zum Laufhof blieben mit der nachfolgenden Skizze ebenfalls grundsätzlich unverändert.

Zu Unsicherheiten kommt es immer wieder bei der unten skizzierten Gebäudeanordnung:



Der Laufhof befindet sich dann im Freien, wenn es sich bei Gebäude 1 und Gebäude 2 um separate Gebäude handelt, die höchstens auf einer Stirnseite miteinander verbunden sind, d.h. auf mindestens einer Stirnseite gibt es keine bauliche Verbindung. An dieser Stirnseite darf bei starkem Wind vorübergehend ein Windschutznetz angebracht werden. Die Dächer von Gebäude 1 und Gebäude 2 dürfen durch Träger verbunden sein.

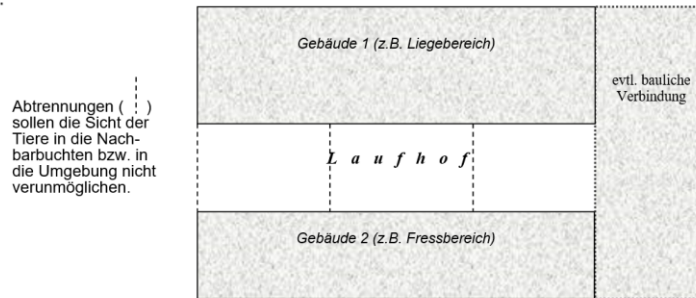
Abb. 3 Weisungen zur Ethoprogrammverordnung 2008 - 2013

### d) 2014 - 2017

Mit der Totalrevision der DZV per 1. Januar 2014 wurden die beiden Tierwohlbeiträge BTS und RAUS vollständig in die DZV integriert. Beim regelmässigen Auslauf im Freien galt als Auslauf der Aufenthalt auf einer Weide, in einem Laufhof oder in einem Aussenklimabereich (Art. 75 Abs. 1 DZV). Der Laufhof musste sich im Freien befinden und eine bestimmte minimale ungedeckte Fläche pro Tier aufweisen (Art. 75 Abs. 5 i.V.m. Anhang 6 Bst. E Ziff. 1.1 und 3 DZV). Inhaltlich hat sich somit nichts geändert,

denn der Laufhof musste sich nach wie vor im Freien befinden und war gleich gestellt mit der Weide und dem Aussenklimabereich. Die Weisungen zur DZV enthielten die bereits bekannte Skizze und den Hinweis, dass sich der Laufhof nur dann im Freien befindet, wenn es sich bei Gebäude 1 und 2 um separate Gebäude handelt, die höchstens auf einer Stirnseite eine bauliche Verbindung aufweisen.

**Ziff. 1.1:** Zu Unsicherheiten kommt es immer wieder bei der unten skizzierten Gebäudeanordnung:



Der Laufhof befindet sich dann im Freien, wenn es sich bei Gebäude 1 und Gebäude 2 um separate Gebäude handelt, die höchstens auf einer Stirnseite miteinander verbunden sind, d.h. auf mindestens einer Stirnseite gibt es keine bauliche Verbindung. An dieser Stirnseite darf bei starkem Wind vorübergehend ein Windschutznetz angebracht werden. Die Dächer von Gebäude 1 und Gebäude 2 dürfen durch Träger verbunden sein.

Abb. 4 Weisungen zur DZV 2014 - 2017

### e) 2018 - heute

Per 1. Januar 2018 wurden die Tierwohlbestimmungen und Anhang 6 der DZV überarbeitet und neu strukturiert. In Art. 75 DZV wurde seither bestimmt, dass als regelmässiger Auslauf ins Freie der Zugang nach den spezifischen Regeln nach Anhang 6 Buchstabe B zu einem Bereich unter freiem Himmel gilt. Zudem wurde das Wort «Laufhof» mit «Auslauffläche» ersetzt. Mit RAUS-Beiträgen werden der regelmässige Aufenthalt der Nutztiere auf einer Weide, einer Auslauffläche oder einem Aussenklimabereich gefördert (vgl. Anhang 6 Bst. B DZV). Die seit 1999 bestehende Weisung, wonach der Kanton festlegt, welcher Bereich der senkrecht unter einem Vordach liegenden Fläche als ungedeckt gilt, wurde auf Verordnungsstufe angehoben und die Skizze mit dem Laufhof wurde aus den Weisungen entfernt. Für die bis heute geltenden Bestimmungen kann im Übrigen auf die vorangehenden Ausführungen unter Ziff. 3 verwiesen werden.

Aus den Erläuterungen zur Verordnungsänderung ist zu entnehmen, dass der Wortlaut der RAUS-Bestimmung in Art. 75 DZV vereinfacht werden sollte, jedoch weist in den gesetzlichen Materialien nichts darauf hin, dass inhaltlich in Bezug auf den Auslauf ins Freie eine materielle Änderung beabsichtigt war. Aufgrund der Feststellung des uneinheitlichen Vollzugs durch die kantonalen Landwirtschaftsämter hat das BLW im Jahr 2022 die Weisungen zu Art. 75 Abs. 1 DZV wie folgt ergänzt: «Sogenannte «Indoor-Laufhöfe», also Laufhöfe, welche sich durch Aussparung von Dachflächen auszeichnen, erfüllen die RAUS-Anforderungen nicht. Der Auslauf muss sich, wie in der Bezeichnung formuliert, sowohl unter freiem Himmel als auch im Freien befinden. Das heisst, mindestens eine Seite des Laufhofs muss gegen aussen hin geöffnet sein». Ab 2023 ist in den Weisungen nicht mehr erwähnt, dass eine Seite des Laufhofs gegen aussen hin geöffnet sein muss, stattdessen wird auf das Merkblatt «RAUS – Auslaufflächen zwischen oder innerhalb von Gebäuden» des BLW verwiesen, worin festgehalten wird, dass eine Seite des Laufhofs gegen aussen hin geöffnet sein muss. In Bezug auf die heute geltenden Weisungen kann ebenfalls auf die vorangehenden Ausführungen unter Ziff. 3 verwiesen werden.

### f) Fazit historische Auslegung

Auch wenn die RAUS-Bestimmungen über die Jahre hinweg immer wieder leicht umformuliert wurden, hat sich der materielle Inhalt der Bestimmung nicht geändert:

- Ursprünglich hiess der Beitrag «kontrollierten Freilandhaltung», seit 1999 heisst der Beitrag «regelmässiger Auslauf im Freien», kurz RAUS-Beitrag. Beide Namen des Beitrags weisen darauf hin, dass es um die Förderung des Auslaufs der Tiere im Freiland bzw. im Freien, also ausserhalb eines Gebäudes, geht.

- In Abgrenzung zum BTS-Beitrag hat der RAUS-Beitrag stets den Aufenthalt ausserhalb des Stalles geregelt. Und bereits 1999 wurde in den Weisungen explizit auf die vorangehende unbefriedigende Situation mit Indoor-Laufhöfen in der alten KF-Verordnung hingewiesen; dies führte zur ersten Skizze. Die vorangehenden Ausführungen belegen, dass Laufhöfe bzw. Auslauflächen, welche auf allen vier Seiten von Gebäuden umschlossen sind, klar nicht von der RAUS-Bestimmung erfasst werden sollten. Über die Jahre hinweg wurde auch mit den erfolgten Änderungen des Verordnungstextes immer wieder verdeutlicht, dass es um einen Aufenthalt ausserhalb des Stallgebäudes geht; So wurde zuerst definiert, dass sich der Auslauf «grösstenteils» im Freien befinden muss. Diese Bestimmung wurde im Jahr 2008 so geändert, dass sich seither der gesamte Auslauf im Freien befinden muss. Dies entsprechend dem Namen des Beitrags.
- Seit 2018 definiert Art. 75 Abs. 1 DZV den regelmässigen Auslauf ins Freie als Zugang zu einem Bereich unter freiem Himmel. Umgangssprachlich wird «unter freiem Himmel» für draussen, also ausserhalb eines Gebäudes verwendet. Im Übrigen spricht auch der Weidebeitrag nach Art. 75a DZV von einem Bereich unter freiem Himmel. Bis 2018 wurde in den Verordnungen das Wort «Laufhof» verwendet, seit 2018 wird im Anhang 6 DZV stattdessen «Auslaufläche» verwendet. Als «Hof» kann entweder ein Bauernhof als gesamtes verstanden werden oder eine unmittelbar zu einem Gebäude gehörender, meist eingezäunter Platz, der für wirtschaftliche Zwecke genutzt wird. Das Wort «Auslaufläche» weist wie bereits erläutert, auf eine für den Auslauf bestimmte Fläche hin. Den «Tieren Auslauf zu gewähren» wird generell als herauslassen der Tiere aus dem Stallgebäude verstanden. Es hat sich somit auch mit der geänderten Wortwahl materiell nichts geändert. Es ging immer um einen Aufenthalt im Freien, primär entweder auf einer Weide oder alternativ in einem Laufhof bzw. einer Auslaufläche.

Die von 1999 bis und mit 2017 in den Weisungen enthaltene Skizze sprach zwar von Gebäude 1 und 2, wies jedoch auch darauf hin, dass die Dächer von Gebäude 1 und 2 mit Dachträger verbunden sein durften. Daraus muss zwangsläufig geschlossen werden, dass es sich grundsätzlich bei den Gebäuden 1 und 2 auch um dasselbe Gebäude handeln durfte, solange es sich um einen Bereich im Freien handelte und die übrigen Voraussetzungen erfüllt wurden. Dies in Übereinstimmung mit dem heutigen Merkblatt.

#### **4.5 Fazit rechtliche Einordnung von Indoor-Laufhöfen**

Gestützt auf die verschiedenen Auslegungsmethoden kommt der Rechtsdienst des BLW zum Schluss, dass seit Einführung des Beitrags für eine Kontrollierte Freilandhaltung bis zum heutigen RAUS-Beitrag seit jeher mit dem Auslauf im Freien ein Bereich ausserhalb des Stallgebäudes gemeint ist. Indoor-Laufhöfe, also Flächen innerhalb eines Stallgebäudes, welche von vier Seiten umschlossen sind, waren somit nie RAUS-konform.

Mit dem Merkblatt «RAUS – Auslauflächen zwischen oder innerhalb von Gebäuden» hat das BLW diese rechtliche Einordnung konkretisiert und die Anforderungen für die Vollzugspraxis so festgesetzt, dass neben der ungedeckten Fläche mindestens eine Seite gegen aussen hin geöffnet sein muss. Dies gilt für Auslauflächen in einem einzigen Gebäude, als auch für Auslauflächen, welche von verschiedenen Gebäuden umschlossen sind. Indem mindestens eine Seite nach aussen hin geöffnet sein muss, wird nach Möglichkeit ein Bereich geschaffen, welcher als Bereich ausserhalb des Stallgebäudes betrachtet werden kann. Das Merkblatt ist aus Sicht des Rechtsdienstes des BLW rechtlich nachvollziehbar.

Die Prüfung, ob ein Betrieb RAUS-konform ist oder nicht, scheint insbesondere bei Haltungssystemen mit dauerndem Zugang zur Auslaufläche, bei welchem sich die einzelnen Bereiche (Fressbereich, Liegebereich, Laufbereich sowie Auslaufläche) nicht immer klar trennen lassen, schwierig zu sein. Diesbezüglich gibt Anhang 6 Bst. B Ziff. 2.7 Bst. a DZV eine minimale Gesamtfläche pro Tier vor, wobei die Fress-, Liege- und Laufbereiche sowie die Auslaufläche zusammengerechnet werden. Zusätzlich wird eine minimale ungedeckte Fläche pro Tier definiert. In Bezug auf Kühe muss beispielsweise die Gesamtfläche mindestens 10 m<sup>2</sup> / Tier betragen, wobei mindestens 2.5 m<sup>2</sup> / Tier ungedeckt sein müssen.

Mit anderen Worten muss bei einem reinen Kuhstall  $\frac{1}{4}$  der Gesamtfläche ungedeckt sein und sich somit aufgrund der vorangehenden Ausführungen ausserhalb des Gebäudes befinden.

## **5 Exkurs: Betriebsbesichtigungen in Luzern**

In den Jahren 2012 bis 2015 wurde die Thematik «Anforderungen an die Sicht ins Freie bei Laufhöfen» ausführlich zwischen dem BLW und dem Kanton Luzern<sup>7</sup> diskutiert. Das BLW führte aus, dass der Aufenthalt im Freien im Zentrum des RAUS-Programms stehe und dass «im Freien» neben der vertikalen Dimension (unter freiem Himmel) auch eine horizontale Dimension beinhalte. Deshalb habe seitens Bund nie die Absicht bestanden, Laufhöfe im Innern von Gebäuden zuzulassen. Folglich habe der Bund auch nie eine Rechtsgrundlage geschaffen, welche eine Zulassung von Laufhöfen im Innern von Gebäuden ermöglicht hätte. Es betonte, dass allfällige in der Vergangenheit ausgestellte «Sonderzulassungen»<sup>8</sup> hinfällig seien. Weiter wies das BLW darauf hin, dass es nicht nur um den visuellen Kontakt der Tiere mit der Aussenwelt gehe, sondern nicht zuletzt auch um die Glaubwürdigkeit des RAUS-Programms, wenn keine von aussen sichtbare Öffnung des Stallgebäudes bestehe.

Es wurde seitens BLW betont, dass die DZV-Bestimmungen und die publizierten Weisungen nach wie vor für alle Betriebe gelten würden. Für die Jahre 2013 bis 2015 wurde den Betroffenen zugesichert, dass auf eine Kürzung verzichtet werde. Dies weil das BLW die Prüfung einer allfälligen Anpassung der DZV-Bestimmungen in Aussicht stellte, welche klären sollte, wie hoch die Aussenwand des Laufhofs sein darf, damit sich der Laufhof noch im Freien befindet (dies insbesondere mit Blick auf die Schweine). Ein solche Änderung wäre auf den 1. Januar 2016 möglich gewesen, weshalb die Betriebe im Jahr 2016 erst wieder neu überprüft werden sollten. Das BLW hat zudem zugesichert, dass es eine allfällige Rechtsänderung frühzeitig mitteilen würde, damit sich die betroffenen Betriebe baulich anpassen könnten. Wie unter Ziff. 4.4 ausgeführt, gab es letztlich keine Rechtsänderung in Bezug auf die Höhe der Aussenwand des Laufhofs.

## **6 Möglicher Bestandesschutz?**

Ausgehend davon, dass einige Landwirtschaftsbetriebe mit Ausläufen innerhalb des Stallgebäudes bisher RAUS-Beiträge erhalten haben, stellt sich die Frage, ob eine Möglichkeit besteht, diesen Betrieben im Sinne eines Bestandesschutzes<sup>9</sup> weiterhin RAUS-Beiträge auszurichten. In Bezug auf bundesrechtliche Subventionen kommt für eine weitere Ausrichtung der RAUS-Beiträge einzig die Anpassung der Rechtsgrundlagen oder eine Weiterführung der bisherigen Vollzugspraxis durch den Kanton aufgrund eines berechtigten Vertrauensschutzes in Betracht.

### **6.1 Änderung der rechtlichen Grundlage**

Sollen Ausläufe, welche sich innerhalb eines Stallgebäudes befinden, offiziell mit RAUS-Beiträgen unterstützt werden, braucht es eine Änderung der geltenden Rechtsbestimmungen.

---

<sup>7</sup> Beteiligt waren unter anderem das Landwirtschaftsamt des Kantons Luzern, der Luzerner Bäuerinnen- und Bauernverband, Suisseporcs und das BLW.

<sup>8</sup> Für die Ausstellung einer Sonderzulassung braucht es eine Rechtsgrundlage. Bis 1. Januar 2018 gab es eine Rechtsgrundlage für eine Sonderzulassung, wenn die Mindestmasse nicht eingehalten waren (Art. 76 Abs. 1 aDZV, mit Stand 2017). Eine Rechtsgrundlage für die Sonderzulassung von Laufhöfen, welche sich innerhalb eines Gebäudes befinden, gab es nie.

<sup>9</sup> Der sog. «Bestandesschutz» bezieht sich rechtlich gesehen auf altrechtliche Bauten, welche weiterbestehen dürfen, obschon sie nicht mehr den heutigen Vorschriften entsprechen. Der Bestandesschutz wird jedoch umgangssprachlich gerne für den Vertrauensschutz bzw. für die Beibehaltung des bisherigen Zustands verwendet.

## 6.2 Vertrauensschutz versus Praxisänderung durch die Kantone

Die Beibehaltung des mit dem Merkblatt des BLW vertretenen Standpunkts, dass Laufhöfe innerhalb eines Stallgebäudes nicht RAUS-konform sind und grundsätzlich auch weiterhin keine RAUS-Beiträge erhalten sollen, hat zur Folge, dass die Kantone, welche solche Laufhöfe bisher als RAUS-konform betrachtet haben, ihre bisherige Vollzugspraxis ändern müssen.

### a) Praxisänderung

In Bezug auf eine Praxisänderung kann folgendes festgehalten werden:

Das Gleichheitsprinzip und der Grundsatz der Rechtssicherheit verlangen grundsätzlich, dass an einer Praxis festgehalten wird. Eine Praxisänderung<sup>10</sup> muss sich deshalb auf ernsthafte und sachliche Gründe stützen. Diese müssen umso gewichtiger sein, je länger die als falsch oder nicht mehr zeitgemäss erkannte Rechtsanwendung für zutreffend erachtet worden ist (Urteil B-1542/2023 des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. April 2024 E. 7.7.1). Gemäss Lehre und Rechtsprechung stellt die richtige Rechtsanwendung einen sachlichen und wichtigen Grund für eine Praxisänderung dar. Die Änderung muss dabei grundsätzlich, also für sämtliche Betriebe, erfolgen. Im Weiteren muss das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung gegenüber demjenigen an der Rechtssicherheit überwiegen (Urteil A-4730/2014 des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. September 2015 E. 6.2 sowie 6.3)<sup>11</sup>.

Die richtige Rechtsanwendung durch die Kantone stellt folglich einen ernsthaften und sachlichen Grund für eine Praxisänderung dar. Die bisherige Praxis soll zudem gegenüber allen Betrieben geändert werden, womit sie in grundsätzlicher Weise erfolgt. Das öffentliche Interesse an der korrekten Rechtsanwendung im Bereich des Tierwohls und dem sorgfältigen Umgang mit den Steuergeldern ist bekanntermassen gross. Zudem ist eine Praxisänderung auch in Bezug auf die Gleichbehandlung aller Bewirtschafter und Bewirtschafterin in den unterschiedlichen Kantonen angezeigt, zumal mehrere Kantone die DZV bereits seit Jahren im Sinne der vorgenannten Ausführungen vollziehen. Zudem wäre für diejenigen Betriebe, welche sich aufgrund des Merkblatts und des Kreisschreibens des BLW bereits baulich angepasst haben, eine nachträgliche Beibehaltung der bisherigen Praxis und damit die Akzeptierung von sog. Indoor-Laufhöfen stossend und könnte für die Kantone im Einzelfall auch eine Staatshaftung zur Folge haben.

### b) Vertrauensschutz

Auch eine grundsätzlich zulässige Praxisänderung darf keinen Verstoss gegen Treu und Glauben darstellen (Urteil A-4730/2014 des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. September 2015 E. 7.1). Es gibt jedoch keinen allgemeinen Vertrauensschutz gegen Änderungen der materiellen Praxis. Unter gewissen Umständen hat aber eine Privatperson Anspruch auf Schutz ihres Vertrauens<sup>12</sup> auf die Richtigkeit behördlichen Handelns. Dieser Anspruch hindert die Behörden, von ihrem früheren Handeln abzuweichen, auch wenn sie dieses zu einem späteren Zeitpunkt als unrichtig erkennen. Der Vertrauensschutz ist deshalb immer im Einzelfall zu prüfen. Damit ein solcher Vertrauensschutz vorliegt, muss durch die kantonalen Behörden eine Vertrauensgrundlage geschaffen worden sein, deren Unrichtigkeit durch den Bewirtschafter oder Bewirtschafterin nicht erkennbar war und diese Vertrauensgrundlage muss ursächlich für die getätigten Dispositionen<sup>13</sup> sein, die nicht mehr ohne Nachteil rückgängig gemacht

<sup>10</sup> Von einer Praxisänderung spricht man, wenn die gleiche Behörde (Verwaltung oder Gericht) ihre eigene Praxis ändert.

<sup>11</sup> Siehe hierzu auch BGE 146 V 306 E. 2.6.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, N 509 ff. oder TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 23 N 14 ff.

<sup>12</sup> Der Vertrauensschutz soll verhindern, dass Private aufgrund ihres Vertrauens in das Verhalten von Behörden einen Nachteil erleiden.

<sup>13</sup> Bei lediglich Dachausparungen ist es fraglich, inwiefern schützenswerte finanzielle Investitionen vorliegen. Dies müsste im Einzelfall geprüft werden.

werden können (vgl. BGE 146 I 105 E. 5.1.1 sowie 5.2.1). Für die Schaffung einer Vertrauensgrundlage muss im Einzelfall eine explizite Auskunft der Vollzugsbehörde vorliegen, dass ein bestimmter Stall oder die Planung für einen bestimmten Stall den RAUS-Vorgaben entspricht. Die Rechtsgrundlagen sehen keine Abnahme von RAUS-Ställen vor und eine Gutheissung eines Stalles im Rahmen der Gewährung eines Investitionskredites gestützt auf die Strukturverbesserungsverordnung (SVV, SR 913.1) stellt keine Zusicherung der RAUS-Konformität dar. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass der allfällige Nichterhalt von Bundessubventionen oder Labels keine getätigten Investitionen darstellen. Auch wenn die Voraussetzungen für den Schutz des Vertrauens einer Privatperson in ein behördliches Verhalten im Einzelfall erfüllt sind, bleibt im jeweiligen Fall stets abzuwägen, ob nicht überwiegende öffentliche Interessen bestehen, welche dem Vertrauensschutz und der damit verbundenen Bindung der Behörde an die Vertrauensgrundlage vorzugehen haben (Urteil A-4730/2014 des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. September 2015 E. 7.4.1). Zudem liegt gemäss Rechtsprechung insbesondere dann kein Verstoss gegen Treu und Glauben vor, wenn die Änderung früh genug angekündigt wurde und eine Übergangsfrist gewährt wird, um sich der geänderten Rechtspraxis anzupassen (Urteil B-1542/2023 des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. April 2024 E. 7.7.1).

Vorliegend ist mit Blick auf das Tierwohl und das Gleichbehandlungsgebot in Bezug auf die Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen innerhalb der Schweiz eher von einem grossen öffentlichen Interesse an der korrekten und einheitlichen Rechtsanwendung auszugehen, weshalb die rechtliche Durchsetzung des privaten Vertrauensschutzes aus Sicht des Rechtsdienstes des BLW fraglich erscheint. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass das BLW im Rahmen des Kreisschreibens vom 2. Mai 2024 die Kantone auf eine allfällige Übergangsfrist hingewiesen hat. Dabei hat das BLW explizit festgehalten, dass ab 2027 keine Übergangsfristen mehr gewährt werden können und dass für neu angemeldete Betriebe keine Übergangsfrist gilt. Der Kanton Luzern beispielsweise hat in der Folge im August 2024 ein eigenes Merkblatt zur Übergangsfrist in Bezug auf die RAUS-Beiträge veröffentlicht und so die Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen darüber informiert, dass es bis maximal Ende 2026 eine Übergangsfrist für Betriebe gibt, die selbständig ihre Nichtkonformität melden. Die Praxisänderung und eine damit verbundene Übergangsfrist wurde im Kanton Luzern somit spätestens im August 2024 angekündigt. Die maximal mögliche Übergangsfrist – je nach Aufwand für die Umsetzung der baulichen Massnahmen – beträgt somit 2.5 Jahre<sup>14</sup>.

In Bezug auf die Übergangsfrist hat das BLW bzw. der jeweilige Kanton grundsätzlich einen gewissen Spielraum, um den Betrieben, welche bisher trotz ihrer nicht RAUS-Konformität RAUS-Beiträge erhalten haben, entgegenzukommen. Die Übergangsfrist sollte eine zeitliche Begrenzung haben, in der sowohl das öffentliche Interesse an der richtigen Rechtsanwendung als auch das private Interesse der jeweiligen Bewirtschafter oder Bewirtschafterinnen, um die notwendigen baulichen Anpassungen innert Frist vornehmen zu können, berücksichtigt wird.

## 7 Fazit

Auslaufflächen im Stallinnern waren und sind aus Sicht des BLW grundsätzlich nicht RAUS-konform. Dies mit der Ausnahme, dass die Auslauffläche architektonisch Teil eines einzigen Stallgebäudes ist, aber die Auslauffläche für sich als Bereich ausserhalb des Gebäudes betrachtet werden kann. Das Merkblatt «RAUS – Auslaufflächen zwischen oder innerhalb von Gebäuden» hat keine Rechtsänderung bewirkt, sondern lediglich die seit 1999 geltende Rechtslage in Bezug auf Auslaufflächen zwischen oder innerhalb von Gebäuden verdeutlicht. Die RAUS-Beiträge werden für den Aufenthalt der Nutztiere ausserhalb des Stallgebäudes ausgerichtet, für die Stallhaltungssysteme gibt es BTS-Beiträge.

---

<sup>14</sup> Auch während eines allfälligen Beschwerdeverfahrens oder politischen Diskussionen laufen die gewährten Übergangsfristen. Es besteht kein Anspruch der Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen mit der Planung und den notwendigen Dispositionen zuwarten zu können (vgl. hierzu Urteil B-1542/2023 des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. April 2024 E. 8.3).

Es gibt rechtlich gesehen für einen generellen «Bestandesschutz» aller Betriebe, welche bisher für ihre Laufhöfe innerhalb des Stallgebäudes RAUS-Beiträge erhalten haben, nur die Möglichkeit der Änderung der bundesrechtlichen Grundlagen. Solange es keine solche gibt, müssen die Kantone, welche bisher solche Laufhöfe mit RAUS-Beiträgen unterstützt haben, ihre diesbezügliche Praxis ändern. Dies insbesondere auch im Sinne der schweizweiten Gleichbehandlung aller Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen. Im Einzelfall kann jedoch allenfalls ein berechtigtes Vertrauen eines Bewirtschafters oder Bewirtschafterin in die bisherige Praxis des jeweiligen Kantons vorliegen, welches geschützt werden sollte. Hierfür müsste der jeweilige Bewirtschafter oder die jeweilige Bewirtschafterin gestützt auf eine durch die Behörde verursachte Vertrauensgrundlage nicht wieder rückgängig gemachte Investitionen getroffen haben. Zudem müsste das Interesse des Bewirtschafters oder der Bewirtschafterin an der Weiterführung der falschen Praxis gegenüber dem öffentlichen Interesse an der richtigen Rechtsanwendung höher sein. Das öffentliche Interesse an der richtigen Rechtsanwendung ist jedoch gerade im Bereich des Tierwohls bekanntermassen gross. Eine entsprechende Begründung im Sinne des überwiegenden privaten Interesses gegen dieses öffentliche Interesse hätte zwangsläufig eine Präzedenzwirkung zur Folge.

Zudem ist gemäss Rechtsprechung eine Verletzung des Vertrauensgrundsatzes bzw. des Grundsatzes von Treu und Glauben dann zu verneinen, wenn die Änderung frühzeitig angekündigt wurde und eine Übergangsfrist zur Anpassung an die geänderte Praxis gewährt wurde. Um den betroffenen Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen Zeit zu geben, die notwendigen baulichen Anpassungen vorzunehmen, damit sie die RAUS-Beiträge nicht verlieren, hat das BLW die Ansetzung einer Übergangsfrist empfohlen. Im Kanton Luzern wurde die Praxisänderung und die Möglichkeit zur maximal 2.5-jährigen Übergangsfrist mit Merkblatt vom August 2024 entsprechend gegenüber den Betroffenen kommuniziert. Aus Sicht des Rechtsdienstes des BLW scheinen 2.5 Jahre für bauliche Anpassungen grundsätzlich angemessen zu sein, womit bereits deshalb keine Verletzung des Vertrauensschutzes in Bezug auf den RAUS-Beitrag ersichtlich ist. Dies hat zur Folge, dass für die Weiterführung der bisherigen Praxis grundsätzlich ohne Rechtsänderung kein Raum besteht. Diesbezüglich ist zu berücksichtigen, dass der Vertrauensschutz für diejenigen Betriebe, welche bereits in den Jahren 2012 bis 2014 an den Diskussionen zwischen dem Kanton Luzern und dem BLW beteiligt waren, bereits aufgrund der ihnen seit damals bekannten Haltung des BLW fraglich wäre.